

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 290

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Karin Oellers-Frahm

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht
und Völkerrecht, Heidelberg

Die KSZE — Hoffnungsträger für Frieden und Sicherheit in Europa

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 9. Dezember 1992

Die KSZE - Hoffnungsträger für Frieden und Sicherheit in Europa

Ich habe etwas vereinfachend angegeben, daß ich über "Die KSZE - Hoffnungsträger für Frieden und Sicherheit in Europa" sprechen werde. Das ist deshalb eine Vereinfachung, weil wir es de facto ja eigentlich nicht mehr nur mit einer KSZE zu tun haben, sondern eigentlich mit zwei Konferenzen für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Die eine, wenn man so will, ist die vor der Auflösung des Ost-West-Blocks und die andere die danach - denn, wie zu zeigen sein wird, handelt es sich zwar um dieselbe Bezeichnung, aber das, wofür sie steht, hat eine wesentliche Änderung erfahren. Zutreffend aber bleibt, daß sowohl die KSZE vor als auch die nach 1989 Sicherheit und Frieden in Europa zu ihrem Hauptanliegen gemacht hat. Und während die Hoffnung bei Gründung der KSZE noch darin bestand, daß Frieden und Sicherheit gewährleistet seien, wenn die Ost-West-Konfrontation, der Kalte Krieg, ein Ende nähme, so setzen wir heute auf die Hoffnung, daß die zahlreichen Konflikte, die dem Zusammenbruch des Blocksystems folgten, nicht eskalieren, daß es möglich werde, sie friedlich beizulegen bzw. bereits im Vorfeld abzubauen und zu deeskalieren durch Vertrauensbildung. Für beides ist bzw. war die KSZE bedeutsam, und ich möchte deshalb ihren Beitrag zum Fall des Blocksystems kurz - da schon Geschichte - darstellen, um dann etwas ausführlicher die Möglichkeiten zu untersuchen, die ihr heute gegeben sind zum Krisenmanagement.

Die KSZE ist 1975 mit der Schlußakte von Helsinki aus der Taufe gehoben worden. Ihre Geburtsstunde liegt aber wesentlich weiter zurück und ist wichtig zum Verständnis des Beitrags der KSZE, denn sicher ist es nur ein Beitrag zu vielen anderen Komponenten, die den Kalten Krieg beendet haben. Die ersten Anfänge der KSZE gehen zurück auf eine schon 1954 von der UdSSR vorgetragene Idee eines blockübergreifenden kollektiven Sicherheitsvertrages für Europa (Projekt Molotow), die in modifizierter Form 1965 von den Staaten des Warschauer Paktes erneut aufgeworfen wurde. In der allgemein mißtrauischen Atmosphäre wollten die Staaten des Atlantikpaktes aber nur unter bestimmten Bedingungen auf diesen Gedanken einer pan-europäischen Konferenz, eines ersten blockübergreifenden Forums, eingehen.

Diese Bedingungen waren:

1. Die gleichberechtigte Beteiligung der USA und Kanadas mußte gewährleistet sein (damit handelte es sich dann auch nicht mehr um eine rein europäische Konferenz über Sicherheit

und Zusammenarbeit sondern um eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (statt EKSZ dann KSZE)).

2. Die Konsolidierung des Status von Berlin (diese Forderung führte zum Drei-Mächte-Abkommen vom 3.9.1971).

3. Die Eröffnung von Verhandlungen über die Abrüstung konventioneller Waffen in Europa.

4. Insbesondere die Einbeziehung der Frage der Menschenrechte, und zwar über das Ziel der Freizügigkeit von Personen, Informationen und Gedanken, die von vorrangiger Bedeutung waren.

Nachdem die UdSSR auf diese Forderungen eingegangen war und diese Voraussetzungen erfüllt waren, war das sowjetische Projekt praktisch der Sache nach umgewandelt: konzipiert als ein statisches Unterfangen, das auf die endgültige Kristallisation und Unantastbarkeit der Grenzen in Europa abzielte, wurde es nunmehr durch die Einbeziehung des Themas der Menschenrechte ein dynamischer Prozeß. Dieser Prozeß nahm dann eine bemerkenswerte Entwicklung, die ihren Ursprung in drei Faktoren findet: den Akteuren, dem Mandat und der Art des Funktionierens dieses Prozesses.

a) Die Akteure sind im wesentlichen die Teilnehmerstaaten, aber auch wichtige andere Beteiligte, wie die Mittelmeerstaaten, die nicht Teilnehmerstaaten sind, bestimmte Institutionen der Organisation der Vereinten Nationen sowie bestimmte nichtstaatliche Organisationen, sogenannte NGOs.

b) Das Mandat des KSZE-Prozesses ist nicht von vornherein feststehend, sondern wird jeweils in den Dokumenten der großen Folgetreffen festgelegt, zuletzt dem Folgetreffen von Helsinki im Juli 1992. Dieses Vorgehen sichert Flexibilität sowie das Aufgreifen gerade besonders aktueller Anliegen, was sich ja als außerordentlich erfolgreich erwiesen hat. Allerdings haben alle diese Dokumente, obwohl sie in der Regel aus Prinzipien des Völkerrechts hergeleitet sind, keine rechtsverbindliche Wirkung. Man spricht von "political commitments", also politischen Verpflichtungen.

Demgemäß ist das Mandat als ein Programm zu beschreiben, das in der Schlußakte in drei Kapitel, die sogenannten "Körbe", unterteilt ist, die betreffen:

1. Sicherheit. Hierher zählt der sogenannte Dekalog von Helsinki, oder die 10 Gebote der Entspannung, die sich auf allgemeine Grundsätze der Vereinten Nationen stützen. Ebenso gehören in diesen Korb die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) mit Bezug auf bestimmte Arten militärischer Maßnahmen. In diesem Zusammenhang sind umfassende Dokumente erarbeitet worden, insbesondere der KSE-Vertrag über die konventionelle Abrüstung, der kürzlich ja bekanntlich in Kraft getreten ist. Und schließlich ist die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in diesem Korb angesiedelt.

2. Der zweite Korb beinhaltet die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Dieser Korb umfaßt wirtschaftliche Aspekte im weitesten Sinne, man würde meinen, ein erfolgsversprechendes Unternehmen, aber gerade dieser Bereich der KSZE-Aktivitäten ist eher bescheiden geblieben. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, daß gerade wirtschaftliche Zusammenarbeit in zahlreichen anderen, rechtsverbindlichen Rahmen durchgeführt wird und ein wirklicher Bedarf für KSZE-Initiativen hier nicht bestand.

3. Der dritte Korb hat zu einer insgesamt erfolgreichen Tätigkeit der KSZE geführt. Er trägt den Titel "Kooperation in humanitären und anderen Bereichen". Er umfaßt vier Teile:

1) Kontakt zwischen Personen (Familienzusammenführung, Freizügigkeit etc.), 2) Information, 3) kulturelle Zusammenarbeit, 4) Zusammenarbeit im Ausbildungswesen.

Diese Bereiche decken also quasi alle Gebiete der Kooperation souveräner Staaten ab und stellen, insgesamt, keinen sonderlich neuen Gedanken der Zusammenarbeit dar, sodaß das Neuartige in Faktor 3, der Funktionsweise, zu suchen ist:

c) Was die Funktionsweise der KSZE betrifft, so ist hervorzuheben, daß einmal der Grundsatz der völligen Gleichheit der Teilnehmerstaaten gilt und zum zweiten das Konsensprinzip bei der Entscheidungsfindung.

Entscheidungen werden jeweils anläßlich der schon erwähnten Folgetreffen getroffen, die zunächst nicht regelmäßig stattfanden, nun aber gemäß dem Dokument von Helsinki II alle zwei Jahre stattfinden werden. Sinn dieser Treffen, die absichtlich nicht den bekannten Terminus Konferenz tragen und nur durch ein Schlußdokument, nicht durch eine Schlußakte beendet werden, ist die Überprüfung des Erreichten, die Umschreibung neuer Aufgaben sowie die Anberaumung von Spezialtreffen zur Behandlung und möglicherweise "Regelung" bestimmter Bereiche. Expertentreffen, Seminare, Foren etc. haben keine "Entscheidungsbefugnis", die von ihnen erarbeiteten Dokumente werden an das Folgetreffen verwiesen, bzw. an den inzwischen alle sechs Monate tagenden Rat der Außenminister,

der diese Dokumente "absegnet" und sie somit zu offiziellen KSZE-Dokumenten erhebt, die die Kraft der political commitments haben. Außerdem gibt es spezielle Konferenzen, z.B. über Abrüstung und Menschenrechte.

Diese kurze Darstellung des Konzepts der KSZE erfordert abschließend natürlich wenigstens ein Wort zur juristischen Qualifikation, nämlich zu der Frage, ob die KSZE nun eine internationale Organisation ist oder was denn sonst.

Die Tatsache, daß die Teilnehmerstaaten nur politisch, nicht rechtlich gebunden sind, sowie die Tatsache, daß die Konferenz nicht über Organe wie andere internationale Organisationen verfügt, bzw. verfügt hat, daß sie keinen Sitz hat und ähnliches mehr, hat ihre genaue juristische Qualifikation erschwert. So bezeichnete sie Fawcett¹ z.B. als "eine neue Art von Tier. Es hat den Körper eines Vertrages, die Beine einer Resolution und den Kopf einer Absichtserklärung". Andere umschreiben die KSZE bzw. die sie begründende Schlußakte von Helsinki als einen Vertrag sui generis oder als soft-law-organization. Beispiele, die sowohl Vertragselemente als auch Resolutionselemente bzw. Elemente von Absichtserklärungen belegen, ließen sich in großer Zahl anführen, v.a. die Tatsache, daß die Schlußakte nicht gemäß Art. 102 der UN-Charta registriert ist; auch die bewußt unübliche - im juristischen Bereich unübliche - Nomenklatur ist hier zu nennen. Über diese Frage der juristischen Qualifikation ließe sich endlos streiten, zumal nach der Charta von Paris und der weiteren Entwicklung ganz sicherlich die Beurteilung neu durchdacht werden muß. Der Trend geht nunmehr zunehmend in Richtung auf Qualifikation als Internationale Organisation mit einem ständigen Sekretariat, einem Parlament sowie anderen permanenten Gremien.

Aber es ist nicht diese Frage, die hier zu untersuchen ist, denn hier sollte es mehr um die Frage der Effektivität der KSZE bei der Friedenssicherung gehen, und diese ist, wie die Völkerrechtsgeschichte zeigt, nun einmal von der Art des zugrundeliegenden Instruments getrennt zu betrachten.

Wenn man die Wirksamkeit des Prozesses v.a. in der ersten Phase, bis 1989, beurteilt, so ist zunächst eine Art Internationalisierung des Ost-West-Dialogs - bis dahin überwiegend zwischen den USA und der UdSSR geführt - zu verzeichnen. Von großer Bedeutung war hierbei die gleichberechtigte Beteiligung der blockfreien und neutralen Staaten, die dazu beigetragen hat, diesen Dialog zu erweitern. Zweitens ist der Ost-West-Dialog auf eine breitere Basis gestellt worden, indem alle Bereiche, nicht nur der militärische und wirt-

1 J.E.S. Fawcett, The Helsinki Act and International Law, Revue Belge de Droit International XIII, 1977, 5 ff.

schaftliche Aspekt einbezogen wurden. Drittens ist der Dialog ein permanenter geworden, was zweifelsohne zur Vertrauensbildung beigetragen hat.

Insgesamt gesehen kann man den Effekt der KSZE, die sozusagen eine Lücke in den Ost-West-Beziehungen während des Kalten Krieges geschlossen hat, für die drei Staatengruppen summarisch wie folgt umschreiben:

1. Aus der Sicht des Westens ist die Bilanz positiv, da das von den Sowjets initiierte Projekt gemäß westlichen Werten verändert wurde und anders, als die UdSSR beabsichtigt hatte, zu einem festeren Zusammenhalt der Staaten der Europäischen Gemeinschaften geführt hat und zudem die Verankerung der USA in Europa legitimiert hat. Auch die Werte des demokratischen Rechtsstaates haben langsam Eingang in den Osten gefunden.
2. Die blockfreien und neutralen Staaten sind erstmalig seit dem Kalten Krieg am europäischen System beteiligt worden und das auf gleicher Ebene mit den NATO- und Warschauer Pakt-Mitgliedern.
3. Für die Staaten des Ostblocks ist die Beurteilung schwieriger. Sie meinten, mit der KSZE eine Art europäischen Friedensvertrag erreicht zu haben. Andererseits konnten sie, ohne ihr Gesicht zu verlieren, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, Lockerungen zulassen, die letztlich in nicht geringem Maße zu Glasnost, Perestrojka und dem Zusammenbruch des ganzen Blocksystems beigetragen haben.

Noch während des Wiener, des 3. Folgetreffens, das bereits 1986 begonnen hatte, bahnte sich der Zusammenbruch des Kommunismus an, was die Mitgliedstaaten ganz eindeutig dazu veranlaßte, die Konferenz solange, nämlich bis 1989, auszudehnen. Es ist ganz zweifellos ein großes Verdienst der in diesem Folgetreffen versammelten Staaten und ihrer Vertreter, die Bedeutung der Stunde erkannt zu haben und sie zu nutzen. Denn nur innerhalb der KSZE - außer natürlich im großen Rahmen der UNO - saßen gemeinsam die Staaten des Ost- und des Westblocks, nur dieses Gremium war durch Struktur und Zusammensetzung geeignet, die Lücke auf internationaler Ebene zu füllen, die sich ergeben hatte, weil bis dahin Ost und West - außer in der UNO und auch da nur begrenzt - kein gemeinsames Forum besaßen, in dem gemeinsam die zahlreichen Probleme und möglichen Krisen und Konflikte behandelt werden konnten, die die Auflösung der Blöcke mit sich brachte. Nur im Rahmen der KSZE und insbesondere aufgrund ihres rein politischen, nicht rechtlich verbindlichen Charakters, war es möglich, wesentliche Marksteine für die weitere Entwicklung zu setzen, die zwar auch ihrerseits wieder nur politisch verbindlich waren, aber auch diese politische Verbindlichkeit sollte man nicht unterschätzen. Denn es ist durchaus etwas Richtiges daran,

wenn A.P. Higgins schon 1910 sagte, daß "die öffentliche Meinung die Verbindlichkeit des Völkerrechts darstellt"². Im übrigen ist sicherlich nicht zu bezweifeln, daß gerade das Fehlen einer rechtsverbindlichen Verpflichtung die Konsensfähigkeit im Rahmen der KSZE gefördert hat und nur dies allein die Staaten des ehemaligen Ostblocks dazu veranlassen konnte, Dokumente anzunehmen, die in Fragen der Menschenrechte, der Abrüstung und der Streitbeilegung Fortschritte beinhalteten, an die wenige Jahre zuvor noch niemand glauben mochte.

Als ein weiterer Vorteil stellte sich nun, beim Zusammenbruch des Ostblocks, die Form des Prozesses als Konferenz und nicht als internationale Organisation dar. So konnten ohne größere Formalitäten all die Staaten in die KSZE aufgenommen werden, die aus dem ehemaligen Verband der UdSSR neu entstanden waren und konnten somit in einen Prozeß eingebunden werden, der durch ständigen Kontakt der Mitglieder ein Forum zur Behandlung der zahlreichen aus dem Umbruch entstandenen neuen Konflikte in voller Gleichberechtigung darbot. In dieser historischen Stunde des Zusammenbruchs des Kommunismus, die im Grunde die Erreichung des Ziels der KSZE darstellte, ihre Daseinsberechtigung also eigentlich aufhob, haben die Akteure der KSZE umgehend und effektiv gehandelt. Die erste, für die Zukunft der KSZE besonders bedeutsame Handlung war die, für den November 1990 ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der damals 35 Mitgliedstaaten anzuberaumen. Dieses Treffen von Paris, vom 19. - 21. November 1990 hat endgültig das Kapitel des Kalten Krieges beendet, indem es feierlich die Abkommen der Zwei -plus- Vier-Konferenz über die äußeren Aspekte der deutschen Wiedervereinigung zur Kenntnis nahm, die, und darauf ist hier sicher nicht näher einzugehen, ja eines der wesentlichen Ergebnisse der Auflösung des Blocksystems gewesen ist. Die wesentliche Leistung des Pariser Treffens war jedoch die Neudefinition der Rolle der KSZE unter den geänderten Bedingungen. Diese fand ihren Ausdruck in der Charta von Paris für ein neues Europa, die den Aspekt der Demokratie und des Friedens aufnahm und ausbaute und bestimmte Strukturen geschaffen hat, die die KSZE handlungsfähiger machen und der üblichen Struktur einer internationalen Organisation annäherten.

Auf diese institutionellen Aspekte möchte ich in diesem Rahmen nicht näher eingehen, denn mein Anliegen ist es ja zu klären, ob die - neue - KSZE uns in Europa Frieden und Stabilität gewährleisten kann und das heißt im wesentlichen, welche Kompetenz sie hat, um Krisen und Konflikte beizulegen. Das Instrumentarium, das die KSZE sich in diesem Zusammenhang gegeben hat, ist inzwischen mannigfaltig und fast unüberschaubar. Die meist als "Mechanismus" bezeichneten Verfahren können und sollen hier nicht vollständig dargestellt

2 A. Pierce Higgins, *The Binding Force of International Law*, 1910, S. 36.

werden. Weit wichtiger als die einzelnen in ständiger Weiterentwicklung befindlichen Verfahren scheint mir, das dem Krisenmanagement zugrundeliegende Konzept aufzuzeigen und an einigen, wesentlichen Beispielen kurz zu erläutern.

Dabei ist als grundsätzliche Bemerkung voranzustellen, daß die besondere Schwierigkeit des Krisenmanagements in einer neuartigen Konstellation der Sicherheitsbedrohung liegt: Während bisher der Ost-West-Konflikt das Risikopotential darstellte, also Konfliktpotential, das zwischen mehreren Staaten oder Staatenblöcken bestand und somit dem Völkerrecht als dem im zwischenstaatlichen Bereich anwendbaren Recht unterfiel, stellen nunmehr weitgehend Situationen innerhalb einzelner Staaten die Gefahr dar - Menschenrechts- und Minderheitenfragen v.a. -, und hier ist das Völkerrecht eben nicht oder nur begrenzt anwendbar, da, wie Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta klar und deutlich sagt, eine Befugnis "zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung aufgrund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden können...".

In diesen Fällen ist daher ein Vorgehen der Völkerrechtsgemeinschaft nur unter Mitwirkung, mit Zustimmung, des betreffenden Staates möglich oder aber durch kollektive Zwangsmaßnahmen, vor allem wirtschaftlicher Art, um auf diese Weise auf den Staat einzuwirken, der grundlegende Rechtsprinzipien, Verpflichtungen erga omnes, verletzt und damit den Frieden gefährdet.

Demgemäß war das Hauptanliegen der KSZE, Vorgehensweisen zu entwickeln und konsensfähig zu machen, die diese Hürde der Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten beiseite schieben oder sogar völlig entfernen. Die verschiedenen Mechanismen der KSZE - Mechanismus in der KSZE-Terminologie ist ein konsentiertes, formelles Verfahren - gehen dabei in verschiedenen Stufen vor, die für alle Mechanismen - seien es solche im militärischen Bereich oder im menschenrechtlichen Bereich, selbst im Bereich der dann allerdings zwischenstaatlichen Streitbeilegung - dem gleichen Muster folgen, wenn auch nicht immer gleichermaßen umfassend ausgestaltet sind. Nur dieses "Strickmuster" möchte ich Ihnen kurz darlegen, um Ihnen eine Ausgangsposition zur Bewertung der möglichen Effektivität der KSZE zu geben.

1. Die erste Stufe der Aufmerksamkeit der KSZE richtet sich auf Konfliktvermeidung durch Vertrauensbildung. Das Instrument ist Aufklärung. Sowohl der Mechanismus über außergewöhnliche militärische Aktivitäten, wie der über die menschliche Dimension, als auch der sogenannte Krisenmechanismus für dringliche Situationen sehen zunächst ein Anfragerecht über beunruhigende Situationen vor, dem eine Antwortpflicht des befragten Staates inner-

halb einer festgelegten, in der Regel recht kurzen Frist gegenübersteht. Darüber hinaus kann der anfragende Staat um ein Treffen mit dem befragten Staat ersuchen, auch hier sind jeweils Fristen vorgegeben. Es wird also in dieser ersten Phase ein rein bilaterales Verfahren eingehalten, das Prestigeverlust des befragten Staates wegen vermuteter Rechtsverletzungen verhindert. Erst wenn dieses Verfahren keinen Erfolg zeigt - denn die im Konsens ja von allen Staaten in diesem Mechanismus übernommene Verpflichtung zur Reaktion bürgt leider noch nicht für deren Einhaltung - wird das Verfahren über die bilaterale Ebene hinaus auf KSZE-Ebene gehoben und damit publik gemacht. Es kann nämlich ein Treffen der KSZE-Organe, insbesondere des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) veranlaßt werden, der sich dann mit der anstehenden Frage zu befassen hat; der betroffene Staat ist zur Teilnahme verpflichtet, eine Verpflichtung, der eine wirksame Sanktion auch wiederum nicht gegenübersteht. Aber eine indirekte Wirkung wird man der Befolgung bzw. Nichtbefolgung dieser Pflicht nicht absprechen können: Bei Kooperation wird die Harmlosigkeit des Vorgehens dargelegt oder die besondere Lage erklärt werden können; die Weigerung der Auskunfterteilung, das Fernbleiben vom Treffen wird eher für die Berechtigung des Mißtrauens sprechen und weitere Schritte veranlassen. Diese Konsultationsphase dient vor allem der Vertrauensbildung. Sie soll einen Einblick in eine "innere Angelegenheit" eines Teilnehmerstaates ermöglichen, ist allerdings auch durch dessen Bereitschaft zur Mitwirkung begrenzt. Nur diese bilaterale Phase, mit der Möglichkeit der Einberufung eines KSZE-Treffens, umfaßte der Mechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten bis 1991 sowie der erste, im Wiener Dokument 1989 verankerte Mechanismus der menschlichen Dimension, aber auch der erste, anläßlich des ersten Treffens des Rates in Berlin 1991 vereinbarte Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen. Daß Bedarf an einem in seinem Eingriffspotential sehr beschränkten Verfahren bestand, zeigt die Tatsache, daß 1989 bereits dieser noch sehr begrenzte erste Mechanismus der menschlichen Dimension vierzigmal angewendet wurde.

2. Der logische nächste Schritt auf dem Wege der Konfliktbewältigung, wenn die erste Stufe erfolglos bleibt, ist dann die Einschaltung eines objektiven Dritten, in Form von fact finding-, Berichterstatter- oder Expertenmissionen, die zunächst allein im Mechanismus der menschlichen Dimension (Dokument von Moskau 1991) vorgesehen waren, nun aber auch in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten (Prager Dokument, 2. Ratstreffen, Punkt 29) und zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung allgemein (Helsinki 2, Punkt 12) genutzt werden können. Diese Missionen sind ausschließlich dazu aufgerufen, Tatsachen zu sammeln, nicht aber eine Be- oder Verurteilung auszusprechen. Aber, und das ist sehr wesentlich, die Missionen können ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn sie Zugang zu dem Staat haben, bei dem eine Rechtsverletzung vermutet wird. Das heißt aber nun wieder, daß hier die Barriere der Einmischung in die innerstaatlichen Angelegenheiten überwunden wer-

den muß. Dies soll gemäß den Grundsätzen der KSZE am besten durch Mitwirkung, also mit Willen des Staates geschehen, dem eine Rechtsverletzung vorgeworfen wird. Solche Missionen werden daher grundsätzlich auf Antrag eines betroffenen Staates bzw. auf Anfrage durch einen anderen Teilnehmerstaat, einen solchen Antrag zu stellen (menschliche Dimension) oder aber durch Konsens im AHB (Helsinki 2) oder im Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums eingesetzt. Das heißt im Klartext, jeweils ist erforderlich die Zustimmung des betroffenen Staates, was den Vorwurf der Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten ausschaltet und zudem auch die entsprechende Mitwirkung bei der konkreten Einsetzung und Ausführung der Mission erwarten läßt.

Allein im Rahmen des Mechanismus der menschlichen Dimension gibt es seit Annahme des Moskauer Dokuments die Möglichkeit, die Einsetzung einer Mission ohne Beteiligung des zu besuchenden Staates in die Wege zu leiten, entweder wenn mindestens sechs Staaten befinden, daß die an einen anderen Staat gerichtete Anfrage, eine Expertenmission einzuladen, nicht den entsprechenden Erfolg hatte oder aber wenn mindestens zehn Teilnehmerstaaten der Meinung sind, daß "in einem anderen Teilnehmerstaat eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der menschlichen Dimension" aufgetreten ist. Dieses Vorgehen ist durch die ebenfalls im Moskauer Dokument von 1991 enthaltene außerordentlich wichtige Erklärung der Teilnehmerstaaten ermöglicht worden, "daß die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen". Nun wäre es nur zu schön, aber bei Kenntnis des Verhaltens der Staaten auch sehr verwunderlich, wenn eine solche Erklärung, die explizit mit Nachdruck und unwiderruflich abgegeben wurde, den Staaten wirklich jede Einflußnahme auf ein Vorgehen der anderen Staaten im Bereich der Fragen der menschlichen Dimension verwehren würde. Und man muß nicht lange suchen, um den Pferdefuß zu finden: Er liegt in der Einsetzung der Missionen. Denn auch die Einsetzung einer Mission, die von sechs bzw. zehn KSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber einem anderen Staat in die Wege geleitet wird, folgt demselben Verfahren, wie die Einsetzung einer Mission auf Antrag oder mit Zustimmung des zu besuchenden Staates. Das Verfahren sieht vor, daß von einer Liste, auf die jeder Teilnehmerstaat bis zu drei Personen setzen kann, die dreiköpfige Mission bestellt wird, indem der ersuchende Staat bzw. die ersuchenden Staaten ein Mitglied benennt (benennen) und der ersuchte Staat das zweite und beide gemeinsam das dritte Mitglied. Keines der Mitglieder darf von einem der beteiligten Staaten auf die Liste gesetzt sein, noch Staatsangehöriger eines betroffenen Staates sein noch dort seinen Wohnsitz haben. Ersatzbestellung ist allerdings nur für das dritte Mitglied der Mission vorgesehen, sodaß der Staat, dem die Einsetzung der Mission gilt, deren Bestellung wirksam verhindern kann. Diese Tatsache schränkt natürlich die Herausnahme der Fragen der menschlichen

Dimension aus dem Bereich der innerstaatlichen Angelegenheiten ganz wesentlich ein, aber sie entspricht doch dem, was man wohl als Realismus oder Resignation bezeichnen muß: Ein Staat, der zur Bestellung seines Mitglieds in der Mission nicht willens ist, wird ganz sicher eine ohne sein Mitwirken bestellte Mission seine Grenze nicht überschreiten lassen bzw. jede Art der Mitarbeit und Unterstützung der Mission in seinem Staatsgebiet vereiteln. Daran kann man ihn wohl - wenn überhaupt - nur mit Gewalt hindern, deren Einsatz, abgesehen von allen übrigen schwierigen Problemen, immer bedenklich und nur als allerletzte Möglichkeit anzuwenden ist.

Ist nun jedoch eine Mission eingesetzt, so verfügt auch sie nicht über Zwangsmittel, sondern kann höchstens Vorschläge zur Beendigung der Rechtsverletzung machen. Diese Befugnis scheint wiederum recht schwach, aber man sollte doch den politischen, oder wenn man so will, moralischen Druck nicht unterschätzen: Die Berichte der Missionen werden allen Teilnehmerstaaten der KSZE zugestellt, werden also letztlich publik und dies kann, muß jedoch nicht, schon eine Änderung des Verhaltens des betroffenen Staates bewirken und scheint deshalb ein sinnvoller Weg, weil, wie bereits erwähnt, Zwangsmaßnahmen, Sanktionen der Völkerrechtsgemeinschaft, nur in extremen Fällen möglich werden und ganz grundsätzlich auch keine Gewähr für Erfolg bieten, weil das Völkerrecht nun einmal aufgrund seiner besonderen Struktur keine wirksamen Durchsetzungsmöglichkeiten besitzt, ein Manko, das auch erst die alternativen Angebote der verschiedenen Gremien zur Konfliktbewältigung, zur Beachtung des Völkerrechts notwendig und interessant macht.

3. Ein weiteres Instrument, das nun allerdings auch die Regelung zwischenstaatlicher, nicht mehr nur innerstaatlicher Konflikte zum Gegenstand hat, wurde in Helsinki 1992 verabschiedet. Es handelt sich hierbei um Friedenserhaltung durch eine Art "KSZE-Blauhelme". Durch militärisches oder ziviles Personal sind Operationsmöglichkeiten geschaffen worden, die Beobachter- oder Überwachungsmissionen, größere Einsätze von Streitkräften, Überwachung von Feuereinstellungen und Truppenrückzügen, Unterstützung von Recht und Ordnung sowie humanitäre Hilfsleistung etc. umfassen können. Auch diese Operationen können, wie die entsprechenden UN-Missionen, nicht gegen den Willen des oder der betroffenen Staaten durchgeführt werden. Eingeleitet werden können diese Operationen auf Ersuchen eines oder mehrerer Teilnehmerstaaten oder des Vorsitzenden des AHB. Auch die Beschlüsse zur Einleitung und Entsendung solcher Operationen bedürfen des Konsenses, was schon deshalb sinnvoll ist, weil nur dann derartige Aktivitäten Aussicht auf Erfolg haben. Eine erste Friedensmission ist am 8. November vom AHB für Georgien eingesetzt worden, um die Lösung des Konflikts zwischen Georgien und Ossetien zu erreichen.

4. Das Instrumentarium des Krisenmanagements wäre unvollständig, wenn nicht auch ein Verfahren der KSZE zur Streitbeilegung bestünde, und auch in diesem Bereich hat die KSZE nach langen Anlaufschwierigkeiten nun eine Vielzahl von Instrumenten erarbeitet. Diese klassische Art der Konfliktbewältigung stand bereits vor den Möglichkeiten der Behebung von Mißständen innerhalb eines Staates auf dem Programm, hat aber erst im Februar 1991 erste Erfolge und im Oktober 1992 weitere bedeutende Fortschritte erzielt, die vom Rat der Außenminister Anfang Dezember 1992 bestätigt und damit wirksam wurden.

Auch die Streitbeilegung folgt grundsätzlich dem allgemeinen Muster, daß zunächst die Streitparteien selbst durch Verhandlungen eine Lösung suchen sollen. Daß dieses edle, allgemeine Prinzip nicht besonders viel Erfolg verheißt, war auch den KSZE-Teilnehmerstaaten von vornherein bewußt, und sie strebten seit 1975 auf eine verbindliche Streitregelung zu. Der erste Schritt wurde aber erst 1991 getan, als mit dem Beginn des Golf-Krieges besonders deutlich wurde, daß die dort praktizierte Art der Streiterledigung vermieden werden mußte. Allerdings waren die Staaten nicht bereit, sich einer verbindlich entscheidenden Gerichtsbarkeit zu unterwerfen. Sie hatten zwar bereits der obligatorischen Einschaltung einer Drittpartei dem Grundsatz nach zugestimmt, aber das was 1991 anläßlich des Expertentreffens in La Valletta, Malta, vereinbart wurde, war etwas weniger als eine obligatorische Schlichtung: Eine Kommission, deren Bestellung durch die betroffenen Staaten nicht verhindert werden kann, sucht zunächst nur gemeinsam mit den Streitparteien nach einem Verfahren zur Beilegung des Streites. Sie äußert sich also zunächst gar nicht zur Sachfrage; dies kann sie in einer zweiten Phase - aber diese Stellungnahme und Beilegungsvorschläge bedürfen der Annahme durch die Streitparteien. Auch diese Minimallösung krankte noch an einer sehr weitgehenden Ausnahmeklausel, wonach Fragen "ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete" nicht von der Kommission behandelt werden dürfen, und ob es sich um solche Fragen handelt, beurteilt der Staat selbst, der sich darauf beruft. Der Vorteil dieses Mechanismus zur Streitbeilegung lag allein darin, daß kein Staat sich mehr völlig dem Versuch einer Streitbeilegung durch eine dritte Instanz entziehen konnte.

Daß dies nicht ausreichend war, war klar, und so wurde in Helsinki 1992 der Entwurf einer Europäischen Schlichtungs- und Schiedskonvention vorgelegt. Dieser Schritt war zu begrüßen, denn obwohl an Streitbeilegungsinstrumenten nicht gerade Mangel herrscht, hegten doch die neuen Staaten des Ostblocks ein gewisses Mißtrauen gegenüber Instrumenten, wie z.B. dem europäischen Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten von 1957, an deren Ausarbeitung und Praxis sie nicht teilgehabt hatten. In Helsinki konnte allerdings nicht einmal Konsens darüber erzielt werden, den

Konventionsentwurf zu akzeptieren, damit er dann, wie der KSE-Vertrag, als Vertrag im Rahmen der KSZE zur Ratifikation aufgelegt werden könnte. Daher wurde für den Oktober 1992 ein Expertentreffen über Fragen der Streitbeilegung anberaumt, das dann nicht nur die Konvention, sondern noch zwei weitere wichtige Instrumente der Streitbeilegung annahm. Diese Ergebnisse sind im Dezember vom Rat der KSZE angenommen worden.

Die Konvention schafft nach Art des Ständigen Schiedshofs ein Gericht, das aus zwei Listen besteht: Eine Liste, auf die die Teilnehmerstaaten ihre Schlichter setzen können, eine zweite entsprechende für die Schiedsrichter. Sowohl die Schlichtungskommissionen als auch die Schiedsgerichte folgen dem üblichen Bild solcher Organe. Sie können von Vertragsparteien auf einseitigen Antrag hin eingesetzt werden, einvernehmlich aber auch, wenn nicht alle Streitparteien auch Vertragspartei sind. Da diese Konvention anders als die Europäische Konvention von 1957 nur insgesamt ratifiziert werden kann, also nicht nur für Schlichtung oder Schiedsgerichtsbarkeit, da aber auch unabhängig hiervon für Nichtvertragsstaaten eine Schlichtung möglich sein sollte, wurde zugleich ein Verfahren der ad hoc-Schlichtung geschaffen, das allen Staaten der KSZE offen steht. Allerdings sind die Mitglieder für solche ad hoc-Schlichtungskommissionen nicht aus der Liste der Konventionsschlichtung zu bestellen, sondern aus der Liste für den Mechanismus, der in Valletta 1991 geschaffen wurde.

Das letzte, besonders interessante Instrument betrifft ein Verfahren der sogenannten "directed conciliation", und das ist nichts anderes als ein obligatorisches Schlichtungsverfahren, das nicht von den Parteien eingeleitet wird, sondern vom AHB oder vom Rat. Man wollte die Klärung eines Streites ermöglichen, auch wenn die Streitparteien keine Initiative ergreifen. Dies war zunächst dadurch vorgeschlagen worden, daß das Schiedsgericht nach der Konvention die Befugnis zur Erstattung von Gutachten auf Antrag des Rates oder des AHB erhalten sollte auch für Fälle, die eine Streitigkeit zwischen Teilnehmerstaaten betraf. Diese Befugnis wurde aber aus der Konvention gestrichen und stattdessen dieses Verfahren gewählt, in dem allein der Antrag auf Einsetzung einer Kommission nicht bei den Streitparteien, sondern bei Organen der KSZE liegt. Da auch hier, wie allgemein bei der Schlichtung, die Annahme des Lösungsvorschlages durch die Parteien erforderlich ist, sind juristische Bedenken gegen eine solche Umgehung der Zustimmung der Parteien zur Einleitung des Verfahrens nicht zu erheben, allerdings sind die praktischen Erfolgsaussichten nicht sehr groß. Zudem gibt es eine wiederum sehr umfangreiche Ausnahmeklausel, die nicht nur die Gebiete umfaßt, die schon den Valletta-Mechanismus unanwendbar machen, sondern auch bei Vorliegen vereinbarter Streitbeilegungsverfahren eingreift, die nur die Verpflichtung zu Verhandlungen über den Streitfall beinhalten. Damit scheint die directed conciliation ein Papiertiger zu werden und es läßt sich fragen, ob dieses Vorgehen wirklich

sinnvoller ist, als die Einrichtung der geplanten Gutachterkompetenz oder die Antragsbefugnis von Rat und AHB zur Einsetzung eines Valletta-Mechanismus.

Nach dieser summarischen, notgedrungen unvollständigen Darstellung des Instrumentariums der KSZE zur Erhaltung oder Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in Europa bleibt die Ausgangsfrage zu beantworten, ob die KSZE die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen kann. Wir haben gesehen, daß die Handlungsmöglichkeiten grundsätzlich keine Zwangsmaßnahmen beinhalten, sondern auf Überzeugung und Einsicht des "Delinquenten" setzen, die vornehmlich durch moralischen Druck, drohenden Gesichtsverlust, Öffentlichmachung der Mißstände, Prestigeverlust unterstützt werden können.

Bei einem ersten Blick in das politische Umfeld wäre man eher geneigt zu sagen, daß die KSZE die in sie gesetzte Hoffnung erwiesenermaßen mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium, das eben keine Zwangsmaßnahmen umfaßt, nicht erfüllen kann und nicht erfüllt hat. Nicht nur der Krieg in Jugoslawien, sondern auch die verschiedenen kriegerischen Handlungen im Gebiet der ehemaligen UdSSR zur Durchsetzung von Gebietsansprüchen oder Minderheitenrechten scheinen ein Versagen auch der KSZE, wie anderer internationaler Organisationen, insbesondere UNO und EG, zu belegen. Aber diese Feststellung ist wohl doch ein bißchen zu undifferenziert, insofern als hier die Grenzen des Völkerrechts als solchem, nicht die der Befugnisse und Eingriffsmöglichkeiten einzelnen Organisationen relevant werden: Das Völkerrecht verfügt nicht über Möglichkeiten, seiner Beachtung zur Durchsetzung zu verhelfen. Es gibt kein Vollstreckungsorgan, keine Polizeigewalt, die bekanntlich ja auch nicht alle Rechtsverletzungen verhindern kann.

Grundsätzlich können Völkerrechtsverpflichtungen gegen den erklärten Willen eines Staates nicht durchgesetzt werden, allein die UNO hat auf der Grundlage letztlich der Zustimmung der Staatengemeinschaft die Kompetenz, Zwangsmaßnahmen zu ergreifen unter Kapitel VII und Kapitel VIII, aber ob diese Maßnahmen in der Tat den betreffenden Konflikt beilegen, befrieden können, darf man nach der Erfahrung zuletzt im Irak, wohl in Frage stellen.

Die Geschichte lehrt uns, daß kein Staat sich zur Durchsetzung der von ihm für lebenswichtig erachteten Interessen jemals hat abhalten lassen durch eine entgegenstehende Bindung an eine völkerrechtliche oder auch nur politische Verpflichtung. Deshalb liegt die Aufgabe internationaler Organisationen und Maßnahmen vielmehr bei der frühzeitigen Erkennung von Konfliktpotential und dem rechtzeitigen Versuch, dieses Konfliktpotential abzubauen und hierfür, so meine ich trotz aller skeptischen Würdigung des KSZE-Instrumentariums, bietet die KSZE eine reelle Chance. Hinzu kommt, wie schon erwähnt, die veränderte Form des Konfliktstoffes: Zunehmend sind es innerstaatliche Mißstände, Menschen-

rechtsverletzungen und seit 1989 v.a. Minderheitenfragen, die zur Bedrohung des Weltfriedens eskalieren können. Auch dies hat die KSZE sehr frühzeitig erkannt und in ihren verschiedenen Mechanismen berücksichtigt, eine Erkenntnis, die sich inzwischen auch deutlich im Rahmen der UNO durchgesetzt hat, wie aus den verschiedenen Jugoslawien Resolutionen des Sicherheitsrats, und zuletzt in besonderer Klarheit aus der Res. 794 vom 3. Dezember 1992 zu Somalia hervorgeht. Dadurch, daß innerstaatliche Situationen als Bedrohung des Weltfriedens eingestuft werden, werden sie aus dem Bereich der innerstaatlichen Angelegenheiten herausgehoben und zum "international concern". Dies ist aber nur dann möglich, wenn diese Mißstände ein erhebliches Ausmaß erreicht haben. Und es ist ja bekannt, daß das Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft umso schwieriger und aussichtsloser wird, je mehr sich der Völkerrechtsverletzer auf seine Position versteift, also je schwieriger ihm unter den verschiedenen Gesichtspunkten - seien es solche politisch-innerstaatlicher Art, seien es solche des Prestige- und Machtdenkens im internationalen Bereich - ein Nachgeben fällt. Dies bestätigt ein Blick auf die Geschichte. Und deshalb ist es meiner Ansicht nach nicht unberechtigt, Hoffnungen auf die KSZE zu setzen, wenn man nicht von ihr verlangt, das Unmögliche zu leisten, nämlich Gewalt jeglicher Art im innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Bereich zu unterbinden und die umfassende Beachtung des Völkerrechts zu gewährleisten.

Was sie hingegen leisten kann, ist ein wesentlicher Beitrag zur Vertrauensbildung und damit zur Vermeidung oder zum frühzeitigen Abbau von Konflikten. Das Konzept der KSZE, das auf ständige Konsultationen baut, ja eigentlich auf Transparenz der Aktivitäten der Teilnehmerstaaten, will vermeiden, daß das Kind in den Brunnen fällt. Und dies zu vermeiden bzw. Vorsorge zu treffen, daß dies nicht geschieht, wird durch eine Vielzahl von Mechanismen erleichtert ohne Prestigeverlust für den betroffenen Staat - sicher ein sehr wesentlicher Aspekt. Das heißt nun nicht, daß es derartige Möglichkeiten der Konfliktvermeidung nicht auch ohne die KSZE gäbe, aber in der geballten Form wie in der KSZE mit der Möglichkeit der sofortigen Reaktion auf neue Entwicklungen, liegt hier doch etwas Neues vor. Als Beleg sei nur erwähnt, daß die KSZE auf die zahlreichen Minderheitenkonflikte durch Schaffung eines Hochkommissars für Minderheitenfragen im Helsinki II Dokument reagiert hat, der umfangreiche Befugnisse insbesondere im Bereich der Früherkennung von Krisen hat.

So ist meine vorsichtig optimistische Schlußfolgerung die, daß zwar auch die KSZE sicher nicht die Verkörperung des seit Menschengedenken ersehnten Friedensengels darstellt, aber daß sie doch ein Instrumentarium bietet, das auf die Bedürfnisse der Staaten beim frühzeitigen Abbau von Konfliktpotential zugeschnitten ist.

Es liegt bei den Staaten selbst, dieses vielseitige Instrumentarium zur Beilegung von Konflikten in jedem Stadium zu nutzen. Dort jedoch, wo der Wille der Staaten fehlt, Konflikte mit friedlichen Mitteln beizulegen, helfen nur noch Zwangsmaßnahmen und diese gehören - noch? - nicht zum Instrumentarium der KSZE. Es scheint auch nicht wahrscheinlich, daß die KSZE in absehbarer Zeit zu einem kollektiven Sicherheitssystem für und in Europa werden könnte, da sie wegen des noch auf unabsehbare Zeit inhomogenen Charakters Europas selbst noch mit genügend Sicherheitsproblemen in und zwischen den eigenen Regionen zu kämpfen hat, bevor sie in der Lage sein wird, gesamteuropäisch zu handeln und auf einzelne Krisen zu reagieren. Dies ist auch die Ursache dafür, daß die KSZE nur über begrenzte Eingriffsmöglichkeiten verfügt, deren Erweiterung bis hin zu Zwangsmaßnahmen unter dem geltenden Konsensprinzip nicht zu erwarten ist. Damit wird weiterhin die kollektive Sicherheit Aufgabe der UNO bleiben, die sich zwar regionaler Ordnungen wie der KSZE zur Friedenssicherung bzw. -wiederherstellung bedienen kann, letztlich aber, und das hat die jüngste Geschichte hinreichend gezeigt, allein über das nötige Potential verfügt, wirksame kollektive Maßnahmen zu beschließen und durchzusetzen. So ist die KSZE nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein Hoffnungsträger für Frieden und Sicherheit in Europa für die Staaten, die bereit sind, sich ihres Instrumentariums zu bedienen. Und dieses ist wiederum seit 1989 in seiner Ausgestaltung vielversprechend, weil es in Teilbereichen - Konfliktverhütung, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, menschliche Dimension, demokratische Wahlen etc. - die jeweils möglichen Fortschritte verwirklicht, unabhängig von Stagnation oder gar Rückschlägen in anderen Bereichen. Wenn die für das Folgetreffen in Budapest 1994 anstehende straffere Strukturierung dieser Einzelbereiche gelingt, könnte der KSZE entgegen allen Unkenrufen³ eine bedeutende Rolle bei der Bewältigung von Krisen in Europa zukommen, wobei allerdings ihr Platz im Rahmen der schon bestehenden europäischen Organisationen, v.a. NATO, WEU und EG zu klären ist und immer unter dem Vorbehalt, daß eine Beilegung ohne Einsatz von Zwangsmaßnahmen, also mit Mitwirkung der betroffenen Staaten, möglich ist.

3 W. von Bredow, Der KSZE-Prozeß, 1992, S. 173 f.